

EL ESTADO LATINOAMERICANO Y LAS POLITICAS DE AUSTERIDAD: PERU 1980-1985*

Martin J. Scurrah

RESUMEN

El propósito central del artículo consiste en establecer la relación existente entre la consolidación de la democracia peruana y los intentos del gobierno belaudista (1980-1985) de aplicar programas de austeridad económica. Para ello, el autor hace una descripción de las principales políticas implementadas por los cuatro Ministros de Economía y Finanzas que tuvieron a su cargo el manejo de la situación económica del país a lo largo del período examinado. Finalmente, el artículo evalúa la progresiva pérdida de legitimidad que fue experimentado el gobierno belaudista como resultado de las tensiones sociales asociadas al hondo deterioro de la calidad de vida de la población peruana.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to establish a relationship between the consolidation of the Peruvian democracy and the attempts of the Belaundista régime (1980-1985) to apply programmes of economic austerity. The author therefore describes the main policies applied by the four Ministers of Economy and Finance who were in charge of the country's economy in the period analyzed. Finally, the paper makes an appraisal of the increasing loss of legitimacy experienced by the Belaundista régime as a result of the social tensions associated with the immense deterioration of the living standards of the Peruvian population.

Este artículo pretende describir y analizar, en el caso del Perú, la tensión existente entre la supervivencia y consolidación de la democracia constitucional y los intentos, por parte del Gobierno de Belaúnde, de introducir programas de austeridad económica. Como veremos, la democracia sobrevivió, aunque difícilmente se la podría considerar consolidada, y se aplicaron los programas de austeridad, pero nunca fueron llevados a cabo totalmente, ya que para el final de su período, el Gobierno no había conseguido lograr ninguna mejora evidente en la situación económica. El resultado ha sido semejante a un juego de suma negativo, por el cual los intentos de obtener simultáneamente una consolidación política y la austeridad económica

produjeron resultados negativos en ambas áreas.

El artículo está dividido en siete partes. En la primera sección se presenta la situación política y económica heredada por Belaúnde. Luego se describen los cuatro períodos de políticas que corresponden a los cuatro Ministros de Economía y Finanzas de Belaúnde: Manuel Ulloa Elias (julio de 1980 a diciembre de 1982) que siguió una política que podríamos llamar de tener el pastel y comérselo también; Carlos Rodríguez Pastor (enero de 1983 a marzo de 1984) que con mucha decisión mantuvo el dedo en el dique mientras la economía se embalsaba a su alrededor; José Benavides Muñoz (marzo de 1984 a febrero de 1985) que fingía acceder a

(*) Versión revisada de la ponencia presentada en la Conferencia sobre el Estado y las Políticas de Austeridad en América Latina, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad La Trobe, Melbourne, Australia, Agosto de 1985.

las demandas del FMI, mientras abandonaba todo intento de realmente manejar la economía; y Guillermo Garrido Lecca (febrero de 1985 a julio de 1985) quien intentó sobrevivir hasta que todo el lío pudiera ser transferido al siguiente gobierno. Sobre la base de esta evidencia descriptiva se analizarán los intentos de manejo económico por parte del Gobierno de Belaúnde y, finalmente, derivaremos algunas lecciones sobre las políticas económicas en el Perú.

1. La situación heredada

Cuando Fernando Belaúnde fue oficialmente instalado como Presidente el 28 de julio de 1980, se encontraba en una situación política relativamente fuerte. A pesar del hecho que había sido depuesto por un golpe militar en 1968, doce años después los mismos militares habían supervisado su retorno al poder. Esto no sólo constituía una reivindicación personal para Belaúnde, sino también una victoria para la democracia constitucional como forma de gobierno preferida.

Después que las osadas y a menudo controvertidas reformas del Gobierno de Velasco (1968-1975) se hubieran agriado durante el período de crisis económica y represión política moderada del Gobierno de Morales Bermúdez (1975-1980), las fuerzas armadas estaban divididas, politizadas y desacreditadas. Antes de arriesgar el status privilegiado de las fuerzas armadas como institución en la sociedad peruana, prolongando bajo condiciones desfavorables su gobierno impopular, la mayoría absoluta de la oficialidad estaba llana a traspasar la responsabilidad de gobernar a los civiles. Esto permitiría a los militares recuperar su deteriorada unidad y coherencia institucional y volver a la tarea de reconstruir su perdida legitimidad como defensores de la nación y estandartes del patriotismo y la identidad nacional. Mientras que inicialmente se habían inclinado hacia el APRA como posible opción civil, a pesar de la histórica enemistad entre los dos, frente al fuerte apoyo electoral de Belaúnde y su disposición a respetar las

prerrogativas militares y la autonomía institucional, las Fuerzas Armadas estaban preparadas a reasumir un rol estrictamente profesional y apoyar al nuevo gobierno. Así, cuando Belaúnde asumió el poder una fuente potencial de oposición o derrota estaba dispuesta a establecer un *modus vivendi* en términos nada desfavorables.

Una vez que el celo reformista de los militares se había agotado y la corrupción se había instalado, y después de que la crisis económica y su acompañante represión de los movimientos populares había continuado por años, se incrementó el entusiasmo popular por una democracia constitucional civil, aun cuando esto significara volver a los mismos partidos políticos y líderes aparentemente desacreditados durante los primeros años de los setenta. Durante el curso de la campaña Belaúnde, como el ex-Presidente Constitucional que había sido depuesto por los militares y como la persona que había demostrado una firme creencia en procesos democráticos libres, se convirtió en el símbolo del retorno de un gobierno democrático al Perú. Así, al asumir la presidencia, una parte importante de su legitimidad —y la de su gobierno— era que había sido electo (por lo tanto tenía respaldo popular) y constitucional (respetaría la vigencia de la ley). Una vez elegido —y precisamente porque fue electo— en la mente de muchos el respaldo al gobierno de Belaúnde era equivalente al apoyo a la democracia constitucional como tal.

La tercera base del poder político de Belaúnde cuando asumió el poder no sólo era su elección sino la forma convincente en que había ganado —una rara ocurrencia en la historia política peruana— con alrededor del 45% del voto popular (el más alto hasta ese tiempo de un candidato). Su partido Acción Popular controlaba la Cámara Baja por sí mismo y el Senado en alianza con el conservador Partido Popular Cristiano. Más aún, la oposición —tanto el partido social-demócrata, APRA, como la izquierda marxista— parecía dividida y concentrada en sus conflictos internos y fuera de los ámbitos gubernamentales parecía existir una ancha base de respaldo dentro de la comunidad era-

presarial, los profesionales y tecnócratas, la clase media en general y sectores del campesinado, especialmente en el sur del país.

Finalmente, el gobierno de Belaúnde gozaba de un apoyo internacional considerable y de buena voluntad por parte del Gobierno de Estados Unidos especialmente y de las comunidades financieras y comerciales internacionales. El mismo Belaúnde y un grupo de sus colaboradores más cercanos habían permanecido en Estados Unidos durante sus años de exilio, trabajando en agencias internacionales y empresas multinacionales y estableciendo estrechos contactos personales con personajes claves. En la elección Belaúnde había sido candidato de Washington y el Departamento de Estado estaba dispuesto a respaldarlo como un demócrata conservador, compasivo a los intereses comerciales y amistoso hacia los Estados Unidos.

Como resultado de todo esto, cuando se inició el período presidencial de Belaúnde éste se encontraba ubicado en una posición política muy fuerte. Ciertamente, es justo decir que probablemente una posición como la que ningún presidente electo había tenido en toda la historia peruana. Con los militares desacreditados y en desorden, con el voto popular más alto de la historia peruana, con una ola de sentimiento popular en favor de la democracia, controlando ambas Cámaras y asegurado el respaldo internacional, parecía estar en una posición mucho mejor para gobernar efectivamente que cuando fue elegido por primera vez en 1963. Si algunas nubes se asomaban en el horizonte, éstas parecían ser dos: los sindicatos, más numerosos y mejor organizados y militantes que en el primer gobierno de Belaúnde y ansiosos de recuperar el poder adquisitivo perdido para sus miembros, y la economía, que experimentaba una subida después de un período de crisis y mal manejo.

Para la mayoría de las estadísticas económicas del Perú el año pico fue 1973. Luego de un descenso en 1968-1969, la economía empezó un ascenso que coincidió con el período reformista del gobierno de Velasco y que alcanzó su cumbre en 1973. Luego de ese año, se sintieron los

efectos de la crisis petrolera internacional y las consecuencias del sobre-préstamo y sobre-gasto de los militares en la economía peruana, provocando un deterioro en el sector externo, niveles más altos de sub y desempleo y una pérdida en el valor de los salarios reales. Para 1976-77 el Perú, junto con Turquía y Zaire, estaba al borde de no cumplir con sus préstamos internacionales, mientras que una serie de ministros de economía fracasaban en frenar el gasto en armamentos (asociado con el Centenario de la Guerra del Pacífico) y en llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que podría haber allanado el camino para la renegociación de la deuda.

Sin embargo, en 1978, la situación empezó a mejorar. Un nuevo equipo económico encabezado por el Ministro de Economía Javier Silva Ruete y por Manuel Moreyra, Presidente del Banco Central de Reserva, inició una serie de medidas controvertidas dirigidas a frenar el déficit presupuestal del sector público, mejorar la situación de la balanza de pagos y reactivar la economía. Como si la suerte estuviera de su lado, el sector exportador empezó a recuperarse a mediados de 1978, como lo hizo la economía como un todo. El Producto Nacional Bruto (PNB), que había caído en 1.2% en 1977 y en 1.8% en 1978, creció 3.5% en 1979. Las reservas internacionales netas habían caído en \$ 867.5m en 1976 y en 1977 en \$ 349.1m pero crecieron por \$ 75.9m en 1978 y por \$ 1,572.1m en 1979. Mientras que las reservas internacionales habían sido de -\$ 1,025m a fines de 1978, se encontraban en \$ 547m para fines de 1979.

Por otro lado, para 1979 los ingresos reales de los trabajadores eran sólo el 62% del nivel de 1973 y en el caso de los trabajadores del sector público la situación era aún peor: sus ingresos reales sólo eran el 37% del nivel de 1973. Entre 1975 y 1978 los ingresos reales de los empleados cayeron en 14.1% mientras que aquellos de los obreros cayeron en 44.3% y los de los obreros en 30.3%. Estas cifras demuestran una caída masiva en los ingresos reales de los asalariados y una tendencia creciente a trasladar estas cargas hacia los empleados predominantemente

de clase media. En mayo de 1979, un informe de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos estimaba que entre 420,000 y 1.14 millones de habitantes de Lima sufría de desnutrición (*Latin America Weekly Report*, 28 de marzo de 1980: 5-6). La inflación, que en el Perú siempre había sido baja para los standards de América Latina, alcanzó 40% en 1978 y 67% en 1979.

La situación por el lado de la deuda externa tampoco era color rosa. De \$ 31m en 1965, la deuda de Perú con la banca privada internacional había crecido a \$ 2,079m en 1977. Entre 1969 y 1971 los préstamos externos habían sido utilizados como un medio para romper el boicot financiero impuesto por el Gobierno de los Estados Unidos al Perú a través de su influencia en el Banco Mundial, el FMI y otras agencias financieras internacionales. Desde 1972 en adelante los préstamos extranjeros fueron utilizados para cubrir los déficits presupuestales, para aumentar las importaciones, para financiar proyectos de inversión de alta prioridad y como una fuente de efectivo para pagar compensación a las compañías extranjeras nacionalizadas. El número de bancos privados participantes en préstamos para el Perú subió de 27 en 1965-70 a 167 desde 1971 a 1976. Esto representaba un nuevo patrón de préstamo: como un medio de reciclar los petrodólares, por parte de la banca privada internacional, y como una manera de obtener recursos financieros del exterior sin una inversión extranjera directa, por parte del Perú.

En la carrera hacia las elecciones nacionales el Gobierno Militar se había embarcado en una ligera jarana dispendiosa, había aumentado los salarios y había desacelerado la inflación a través de subsidios y el control de los precios de los productos básicos. A pesar de todo, el equipo económico de Morales Bermúdez había hecho bien su trabajo. En poco más de dos años habían rescatado la economía del borde de la bancarrota internacional, introduciendo un mínimo de coherencia a las políticas y procedimientos económicos y con un poco de suerte estaban transfiriendo la administración de la economía

en una situación de crecimiento aparente y equilibrio precario. Dadas las circunstancias no se podía esperar mucho más.

2. Tener el pastel y comérselo también

Como hemos visto, el Gobierno de Belaúnde asumió el poder en una situación de fuerza política aparente y precariedad económica. En lo que se refiere a sus objetivos y planes, éstos eran notoriamente imprecisos. La campaña electoral no se basó en una discusión de los programas y los discursos de Belaúnde eran en extremo vagos y floridos. El partido produjo una plataforma electoral sólo una semana antes de las elecciones y no estaba claro si esto iba a obligar a nadie. Las metas personales de Belaúnde parecen haber sido restablecer el gobierno democrático y las libertades, transferir el gobierno a un sucesor elegido democráticamente (evitando así una repetición de la amarga experiencia de 1968) y llevar a cabo una gran cantidad de obras públicas, especialmente en vivienda y carreteras (la carretera marginal) en la selva (que consideraba la "última frontera" del Perú). El concepto de gobierno y desarrollo de Belaúnde, arquitecto y planificador de profesión, siempre había estado fuertemente orientado hacia la infraestructura y la construcción.

Pedro Pablo Kuczinsky, previo funcionario del Banco Central de Reserva y Ministro de Energía y Minas en el nuevo gobierno, había escrito un duro relato de la política económica durante el primer gobierno de Belaúnde, en el que mostraba la absoluta falta de comprensión o interés de Belaúnde en la economía y la política económica. Para Belaúnde, tales asuntos parecen haber sido una molestia cansadora y él estaba, fundamentalmente preocupado en que sus asesores económicos encontraran los recursos necesarios para llevar adelante sus proyectos favoritos de obras públicas. Esta actitud continuó en su segundo gobierno, con la excepción de que ahora aceptaba que tales asuntos eran importantes, incluso vitales (aunque todavía molestos y tediosos) y, por lo tanto, valía la pena

colocarlos en manos de alguien con suficiente competencia y peso político.

Belaúnde designó como Primer Ministro, Jefe del Gabinete Ministerial y Ministro de Economía y Finanzas a Manuel Ulloa, de hecho el Ministro de Economía más competente de su primer gobierno y un experimentado banquero internacional con intereses en Argentina, España y Estados Unidos. Ambicioso políticamente (más tarde postularía infructuosamente para ser el sucesor de Belaúnde como candidato en las elecciones de 1985), podría esperarse que escucharía al Congreso y a los muchos grupos de interés en el partido. Astuto y con experiencia financiera, podría manejar a los tecnócratas en el Ministerio y moverse con facilidad en la comunidad financiera internacional.

Como el otro miembro clave de su equipo económico, Belaúnde nombró a Richard Webb como Presidente del Banco Central de Reserva. Webb había trabajado en el Banco durante el primer gobierno de Belaúnde, había seguido una carrera académica tanto en Estados Unidos como en el Perú y había terminado en el Banco Mundial. Un economista respetado, un conservador ideológicamente, pero con preocupaciones sociales, se esperaba que fuera competente e independiente.

Ulloa presentó su primer mensaje económico a fines de agosto de 1980. Planteó un número de temas que guiarían su conducta como Ministro de Economía. En primer lugar, centró la responsabilidad de los problemas económicos del país no en el gobierno anterior de Morales Bermúdez que había organizado las elecciones, sino en el gobierno de Velasco que había derrocado a Belaúnde y patrocinado un conjunto de reformas políticas, sociales y económicas. En segundo lugar, describió la aparente mejoría de la economía como artificial, producto del embalse de presiones inflacionarias mediante los trucos del Ministro de Economía anterior de aguantar los aumentos salariales, controlar los precios y mantener los subsidios. En tercer lugar, presagiaba un mayor campo de acción para la empresa privada y la inversión extranjera y una reducción concomitante del rol del Gobierno.

Sobre la base de estos principios generales, anunció un número de futuras iniciativas políticas:

- 1) Aumentar el crédito para el sector privado en 48°/o;
- 2) Reducir el impuesto sobre la renta;
- 3) Mantener el CERTEX;
- 4) Reestructurar parte de la deuda externa del Perú en 1981;
- 5) Mantener minidevaluaciones periódicas del sol;
- 6) Crear un programa masivo de empleo;
- 7) Instituir ajustes salariales trimestrales en enero de 1981;
- 8) Incrementar el gasto en servicios sociales y públicos;
- 9) Eliminar poco a poco los subsidios a los alimentos;
- 10) Elevar la producción agropecuaria;
- y
- 11) Desarrollar la selva central.

Durante los primeros meses del Gobierno de Belaúnde se estableció un patrón de conducta que se repetiría a lo largo de su período. Aunque Ulloa se quejaba de una serie de ajustes, eran necesarios para reducir las presiones inflacionarias heredadas del gobierno anterior y, a pesar de que un grupo de economistas recomendó ajustes de precios y salarios, devaluación y el retiro de los subsidios como medidas de "shock" para mover la economía hacia un equilibrio más estable, Belaúnde había anunciado que en noviembre se realizarían elecciones municipales en todo el país.

Como resultado de esto, muchas decisiones se postergaron y se toleró el déficit del sector público, pero el Partido ganó las elecciones. Este patrón de anunciar objetivos y medidas políticas, sociales y económicas mutuamente incompatibles vino a caracterizar el segundo gobierno de Belaúnde y a crear como consecuencia una considerable brecha de credibilidad.

A pesar de ello, ante la insistencia de uno de los asesores de Ulloa, Roberto Abusada, en setiembre se redujo el máximo nivel de aranceles sobre las importaciones de 115°/o a 60°/o. Esto ocasionó la protesta de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y especialmente del grupo textil. El

gobierno, como respuesta, nombró una comisión para que revisara la situación.

La justificación de éstas y otras medidas dirigidas a abrir la economía era la necesidad de "quemar" las reservas internacionales que estaban creando presiones inflacionarias sobre la economía por el consiguiente incremento en la oferta de dinero; introducir más competencia en la economía para poder incrementar la calidad y disminuir los precios de los productos industriales; y hacer a la industria peruana más competitiva de manera que eventualmente pudiera proyectarse hacia el mercado exportador. Un motivo político no especificado, parece haber sido aumentar la cantidad y variedad de productos extranjeros de prestigio en las tiendas, como un signo de "prosperidad", luego de varios años de escasez y carestía durante los gobiernos militares. Esto recompensaría a la clase media que votó por Belaúnde.

A pesar de estas así llamadas "ventajas", en enero de 1981 la Asociación de Exportadores (ADEX) atacó estas medidas, tildándolas como un intento de introducir políticas al estilo chileno y argentino, por presiones del FMI. En este caso, el Gobierno nunca tuvo éxito en este intento de lenta chilenización de la economía, debido a la oposición tanto de los empresarios como de los trabajadores, aunque sí consiguió gastar valiosas reservas internacionales en importaciones de artículos suntuarios durante 1980-1981 y agudizar, en años posteriores, sus problemas en el sector externo. Más aún, estas medidas, como se verá más adelante, debilitarían la industria nacional, antes del inicio de una retracción récord en la demanda local.

En octubre se promulgó una ley de desarrollo agrícola con el objetivo de desarrollar una clase de pequeños y medianos agricultores vinculados a poderosos intereses empresariales, a través de una disminución en la promoción agrícola del rol del Estado, a favor de la empresa privada. Se preconizaba una reorganización del Ministerio de Agricultura para este fin. En la práctica, sin embargo, las políticas gubernamentales resultaron ineficaces. Si bien el Gobierno, de manera consistente, colocaba a la agricultura como su primera prioridad,

los fondos públicos destinados al sector eran famélicos, • los términos de intercambio entre los insumos y los productos agrícolas eran desfavorables y el sector fue víctima de una serie de desastres naturales. Para finales de 1982, las políticas del Gabinete Ulloa habían logrado unificar a todos los sectores de la agricultura contra las políticas del Gobierno, una posición simbolizada por la primera huelga nacional campesina.

En diciembre, luego de un considerable debate público sobre un tema políticamente sensible, ya que había sido el pretexto de los militares para derrocar a Belaúnde en 1968, se pasó a una ley otorgando incentivos tributarios a las empresas petroleras extranjeras con el propósito de favorecer nuevas inversiones. El argumento era que se necesitaban nuevas inversiones en la exploración petrolera, para incrementar el nivel de las reservas aseguradas y mantener los niveles de producción (alrededor de 200,000 barriles por día), para abastecer el mercado interno y producir un pequeño excedente para la exportación. Para esta tarea, los recursos financieros nacionales eran insuficientes y con la baja en los precios internacionales no se podía esperar que las compañías extranjeras invirtieran, a menos que se ofrecieran concesiones tributarias más atractivas.

A pesar de las objeciones por parte de los militares, al final se firmaron contratos con las compañías petroleras Shell y Superior. Durante este período, las reservas se incrementaron moderadamente y se mantuvo la producción, aunque la compañía estatal PETROPERU se debilitó seriamente. Pero más importante fue que un tema potencialmente explosivo se mantuvo bajo control.

Para enero de 1981, estaban en su lugar varias piezas claves de legislación y el Gobierno estaba "vacilando con incertidumbre entre el populismo de libre gasto de los inicios de los años sesenta y el enérgico monetarismo de finales de los años setenta" (*Latin America Weekly Report*, 16 de enero de 1981: 8). Era el intento de perseguir tres objetivos principales que no eran totalmente compatibles: mantener y

fortalecer la democracia, reactivar la economía, y encontrar una forma justa de desarrollo social. Estaba comprometido simultáneamente en un rol activo para el Estado tanto en el gasto social como en la reactivación económica, y a un presupuesto para 1981 que implicaba menores inversiones de capital en términos reales. Las alternativas parecían dirigirse hacia una reducción en el déficit gubernamental y quizás en el nivel de inflación, a costo de disturbios políticos y sociales o hacia la búsqueda de gastos sociales a expensas de un mayor déficit de la deuda pública y un aumento de la inflación. Tanto los empresarios como los trabajadores se oponían a las políticas de libre mercado del Gobierno y la esperanza principal para reactivar la economía y resolver las contradicciones que emergían se centró en la inversión y el préstamo extranjero.

Mientras la presión de los empresarios tenía éxito en posponer recortes en el CERTEX que eran necesarios para balancear el presupuesto gubernamental, el espectro de violencia política mostró su rostro, al responder el Gobierno con una nueva ley anti-terrorista en marzo de 1981, a las crecientes actividades del movimiento Sendero Luminoso.

El aumento de la inflación (alrededor del 25% en el primer trimestre del año), la caída en los precios de exportación de los minerales y la recesión industrial estaban generando descontento popular y desmoralización dentro del equipo económico. Dentro del Gobierno hubo desacuerdo sobre cómo controlar la inflación, al pedir Belaúnde al Banco Central de Reserva desacelerar el ritmo de devaluación (consciente del rol que la devaluación de 1967 tuvo en contribuir a su expulsión en 1968) y bloquear una propuesta de incremento en los precios de los combustibles. Mientras tanto, el líder de la mayoría del Gobierno en el Senado, Javier Alva Orlandini, había empezado a atacar las políticas de Ulloa por su falta de coherencia y anunció la formación de su propio equipo económico asesor.

En junio, Ulloa presentó al Club de París un plan de inversión pública con 88 proyectos para financiar. Esto fue bien

recibido debido a que Ulloa, Webb y Kuczinsky gozaban de la confianza de la comunidad financiera internacional, que creía que podrían implementar la fórmula de estabilidad a corto plazo y crecimiento a largo plazo. Existían, sin embargo, algunas dudas sobre la habilidad del Gobierno para bajar la tasa de inflación frente a presiones políticas para incrementar el gasto estatal, disminuir las tasas de interés y elevar los salarios y el énfasis en el desarrollo de las exportaciones primarias fue cuestionada por algunos.

Cuando un equipo del FMI visitó el Perú en setiembre, encontró las fortunas económicas y políticas del Gobierno de Belaúnde por los suelos: el déficit gubernamental estaba a casi 10% del PNB, los volúmenes de exportación y los precios estaban cayendo, no había credibilidad en las predicciones inflacionarias del Gobierno, aumentaban las huelgas y la comisión tripartita estaba fracasando a medida que tanto los empleadores como los sindicatos estaban cada vez más insatisfechos con el Gobierno. En octubre, la revista *Euromoney* ubicó la actuación económica del Perú entre 1974 y 1981 en el número 77 de una lista de 85 países.

Para finales de 1981, el Perú tenía "una economía agotada, caracterizada por la baja productividad, la alta inflación y la militancia laboral" (*Latin America Weekly Report*, 1 de enero, 1982: 6). Durante 1981 la inflación fue de 75% (versus 61% en 1980), el déficit del sector público fue el 8.3% del PNB, los servicios de la deuda eran el 53% de las exportaciones y el sol se había devaluado en 50%, aunque el PNB había crecido en casi 4% (versus 3% en 1980 y la mejor cifra desde 1975). Como las reservas internacionales estaban bajas, en los primeros meses de 1982 se incrementó la tasa de devaluación a más del 4% mensual y Ulloa predijo una recesión que atribuyó a la crisis económica mundial y a las políticas proteccionistas de los países industrializados.

Las negociaciones con el FMI se iniciaron por una extensión de facilidades de fondos por US\$ 1.1 billones que sería condicional a la liberación continuada de la economía y una reducción en el sector

del Estado. Mientras el Gobierno y el FMI coincidían en estas medidas, diferían en la implementación, ya que el FMI prefería el tratamiento de shock mientras el equipo de Ulloa se inclinaba hacia una evolución más gradual. El FMI también insistía que se rehiciera el imaginativo presupuesto del Perú para 1982. De acuerdo con un comentario de ese momento, "el Perú se encuentra entre el Escila del FMI y el Caribdis del derrochador Presidente Fernando Belaúnde" (*Latin American Weekly Report*, 5 de febrero, 1982: 5). A pesar de estas diferencias y dificultades, para mediados de 1982, mientras las reservas internacionales del Perú cayeron a su nivel más bajo desde mediados de 1977 (menos de US\$ 400m), un préstamo externo lanzado por COFEDE para apuntalar el sector público fue sobre-suscrito y la extensión de facilidades de fondos del FMI se aprobó.

Para agosto de 1982, había crisis en los sectores pesquero y minero, las compañías estatales estaban sobregastando y estaba proyectado un déficit del presupuesto público del 7% del PNB, se perdía por las huelgas un número récord de horas-hombre y había presión para recortar los proyectos de inversión del Gobierno. El Gobierno estaba siguiendo políticas para abrir la economía a las importaciones, introducir tasas reales de interés más positivas, reducir el encaje legal requerido de los bancos comerciales, reducir los subsidios a los combustibles y los alimentos, hacer un uso flexible de la política de cambio y mantener una política pragmática para la inversión extranjera en la minería y el petróleo.

Sin embargo, había una falta de disciplina fiscal, con un pobre control por parte del Gobierno Central sobre los gastos de las compañías estatales, muy poca planificación, en general, de las prioridades en los proyectos de inversión y poca resistencia a las presiones de los empleados públicos por los salarios más altos y los militares por armamentos.

Mientras se preparaba el Presupuesto de 1983, durante los últimos meses del año, Ulloa estaba decidido a demostrarle al FMI que el gasto gubernamental podía ser controlado y trajo al país consultores

del Centro de Análisis de Administración de Boston para introducir una versión peruana de presupuestar a base cero y, virtualmente, diseñar el presupuesto para 1983. Sin embargo, a medida que la recesión se profundizaba, el déficit del sector público creció y tanto la inflación como la tasa de devaluación del sol aumentó, la resistencia a las medidas de austeridad en el Congreso se hizo más rígida. La deuda total pendiente a corto plazo, pública y privada, creció hasta casi US\$ 2 billones para financiar el déficit presupuestal, "una manera flexible de manejar la crisis mundial y minimizar el impacto social" (*Latin America Weekly Report*, 5 de noviembre, 1982: 4).

Existía una campaña política concertada por la oposición e importantes sectores de su propio partido contra Ulloa, criticándolo por su fracaso en combatir la inflación, por su manejo de la política fiscal y por su incapacidad en responder efectivamente al movimiento de Sendero Luminoso. Pensando, sin duda, que desde ese momento en adelante la situación se tornaría aún más difícil para el Gobierno y ansioso por alejarse suficientemente de las políticas y responsabilidades gubernamentales para estar en condiciones de postular a la presidencia en 1985, en diciembre Ulloa y su Gabinete renunciaron.

3. El dedo en el dique

El reemplazo de Ulloa, como Ministro de Economía y Finanzas, fue Carlos Rodríguez Pastor, un monetarista más ortodoxo que había sido Gerente General del Banco Central de Reserva en 1966-67 y había pasado los últimos 14 años en Estados Unidos como alto ejecutivo del Banco Wells Fargo de California. La situación que enfrentaba era menos que favorable: El total de la deuda externa a fines de 1982 era US\$ 11.2 billones, 17% más que la situación del año anterior; el crecimiento del PNB en 1982 era sólo 0.7% (y la industria había declinado en 2.3%); la deuda pública externa era de US\$ 6,981 billones, de 31% del PNB a fines de 1981 al 35%; durante 1982 el servicio de la deuda ex-

terna había ocupado el 46% de los ingresos por exportaciones; más de un tercio (US\$ 774m) de los préstamos en 1982 (US\$ 2.6 billones) habían sido para armamentos; el déficit del sector público en 1982 había sido 6.7% del PNB; y la inflación era del 70%. Enfrentado a esta letanía de malas noticias, Rodríguez Pastor decidió ser más riguroso en aplicar las políticas de estabilización del FMI, terminar con las alzas semi-automáticas trimestrales de los sueldos y salarios, dedicar la atención a la grave situación de la balanza de pagos y sus consecuencias y continuar con la poda de los proyectos de desarrollo y gastos corrientes. El argumento detrás de la estrategia de Rodríguez Pastor fue que las presiones inflacionarias generadas por los aumentos en los precios controlados por el gobierno y la tasa creciente de devaluación del sol (para proteger las reservas internacionales) serían más que compensadas por los efectos anti-inflacionarios de los recortes en el déficit del sector público y los mayores niveles de competitividad.

Mientras que inundaciones en el norte del país y sequía en el sur se combinaban con una economía ya en declive para amenazar con la peor crisis económica del siglo, Rodríguez Pastor decidió ir por un préstamo "jumbo" de US\$ 800 millones para cubrir los pagos de la deuda en 1983 y necesidad de nuevo dinero y un préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial por US\$ 200 millones con la esperanza de sobrevivir hasta 1984 cuando se esperaba que las condiciones económicas mejorarían. Después de una forzada refinanciación de la deuda a corto plazo del país (US\$ 2—2.2b) en marzo, para mayo el 97% de los bancos comerciales acreedores habían refinanciado US\$ 320m en vencimientos de mediano y largo plazo y prestado otros US\$ 450m, aunque al alto costo de Libor +2 1/4%. Las importaciones habían bajado 30% en comparación con el año anterior, pero el programa de obras públicas continuaba y había cierto temor de que la alta tasa de préstamos pudiera hipotecar el futuro del país.

Con la caída en el PNB, con las reservas internacionales en un peligrosamente bajo nivel, la inflación en aumento, así co-

mo el déficit del sector público, en agosto Rodríguez Pastor anunció un nuevo paquete de medidas:

1. La tasa de devaluación del sol sería pre-anunciada;
2. Habría una desaceleración en el programa de retiro de los subsidios;
3. Un aumento y posterior nivelación de las tasas de interés; y
4. Un aumento en la oferta de dinero (estas dos últimas en un intento de des-dolarizar la economía).

Se han sugerido dos explicaciones para estas medidas. La primera es que eran meramente electoreras, debido a las elecciones municipales convocadas para noviembre. La segunda es que representaban un intento de obtener una convergencia hacia una disminución en la tasa de inflación a través de una tasa de devaluación más lenta.

A pesar de todo esto, estas medidas no lograron detener el declive en la economía. La producción industrial y el consumo de electricidad eran bajos, los sectores más afectados siendo los textiles, calzado, industria ligera, bienes de consumo durables y automotriz. Los estimados señalaban que entre 12,000 y 16,000 obreros textiles habían sido despedidos desde 1979. Como un observador lo formuló, "el mercado local está tan deprimido que aún los polos taiwaneses baratos no pueden compensar la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores peruanos" (*Latin America Weekly Report*, 2 de setiembre, 1983: 1). La distribución del ingreso nacional estaba cada vez más inclinándose vía la inflación hacia los propietarios de capital, y la especulación financiera y comercial, más que la producción, llegaba a ser más rentable. El ahorro había bajado como porcentaje del PNB y las exportaciones no tradicionales habían descendido en un tercio con respecto a las del año anterior.

Aunque el Gobierno peruano solicitó al Club de París un nuevo cronograma para todos los pagos principales y de intereses que se vencían entre abril de 1983 y febrero de 1985, únicamente las obligaciones de 1983 fueron re-programadas. En octubre, los bancos extranjeros retuvieron US\$ 220m en créditos frescos que iban a ser desembolsados debido al fracaso del

Gobierno en lograr los objetivos del FMI (el déficit del sector público estaba en 9°/o del PNB). Después de resultados desastrosos en las elecciones municipales, Belaúnde anunció, entre aplausos en la reunión anual de ejecutivos de CADE, que Rodríguez Pastor sería reemplazado y criticó a los economistas y al FMI por las demoras en los programas de obras públicas, demostrando, una vez más, el divorcio, característico de su gobierno, entre las políticas partidaria y económica.

Mientras tanto, el FMI era crítico del manejo económico del Gobierno peruano, acusándolo de violar las condiciones de extensión de facilidades de fondos tanto en el espíritu como en la letra y demandando:

1. El retiro de "rigideces estructurales" (reformas en la tenencia de la tierra, la estabilidad laboral y la participación de los trabajadores);
2. Aumento de los impuestos;
3. No más devaluaciones pre-anunciadas,
4. Tasas de interés más altas; e
5. Incremento de los precios controlados por el Gobierno.

Por su parte, el Banco Mundial estaba reteniendo su préstamo de ajuste estructural (US\$ 200m) debido a una sobrecarga en importaciones del 10°/o y porque consideraba que el acuerdo con el FMI estaba demasiado inclinado hacia incrementos tributarios.

Para fin de año el PNB había caído en 12°/o, la inflación había alcanzado 125°/o, el sol se había devaluado en 128°/o y el déficit del sector público había alcanzado el 10.3°/o del PNB. Más de US\$ 400m en préstamos a compañías peruanas estaban atrasados. Las importaciones habían descendido en 11.8°/o y el desempeño por sectores era el siguiente: pesquero, -44.6°/o; agricultura, -15°/o; manufactura, -16°/o; minería, -8.4°/o; y construcción, -25°/o.

En enero de 1984, el FMI negó el pedido de la facilidad de un fondo extendido ("extended fund facility") y lo reemplazó proponiendo un préstamo standby de 18 meses por US\$ 300m cuando se hizo

claro que el Gobierno peruano no podría cumplir con las condiciones de la facilidad y el Banco Mundial había desechado toda idea de un préstamo estructural. Rodríguez Pastor se había convertido en un Ministro de Economía inútil, pero sin un sucesor a la vista y, a pesar de todos sus esfuerzos, como miembro convencido del club financiero internacional, había perdido credibilidad en los círculos financieros internacionales. Era como si uno de sus mejores miembros se hubiera enlodado en el pantano de la política peruana y la presdigitación económica.

El FMI entró en este vacío político, demandando como objetivos para 1984 una mejora de US\$ 1.5b en el déficit del servicio público, ninguna pérdida en las reservas internacionales y una tasa de inflación de no más del 10°/o antes de que su préstamo "stand-by" pudiera ser desembolsado. Richard Webb, Presidente del Banco Central de Reserva, propuso un tratamiento de shock de una devaluación del 20°/o y un aumento en las tasas de interés del 20°/o. Dentro del Gabinete Rodríguez Pastor propuso un aumento de precios e intentó recortar las exenciones tributarias y los créditos para obras públicas, pero esto creó tensión y conflicto. Finalmente el 19 de marzo renunció formalmente. A pesar de todos sus denodados intentos de imponer una austeridad oficial, no se cumplió ningún objetivo y se terminaron los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, esto no denota una vuelta al libertinaje y trato fácil, ya que él también presidió durante el año más desastroso de la historia económica del Perú desde su derrota y ocupación por Chile durante la Guerra del Pacífico.

4. El arte de simular

El tiempo transcurrido entre el anuncio de Belaúnde sobre la salida de Rodríguez Pastor en noviembre y su renuncia a mediados de marzo y entre esta fecha y el anuncio de su sucesor, José Benavides Muñoz, a fines de marzo, creó un vacío en las decisiones de política económica. Ciertamente, la aparente carencia total de cali-

ficaciones o experiencia de Benavides Muñoz para el puesto (excepto su total lealtad hacia el Presidente) alimentó las especulaciones sobre si Belaúnde había decidido tomar en sus propias manos la conducción de la política económica o depositarla en las manos del nuevo Primer Ministro, Sandro Mariátegui.

En estas circunstancias un joven economista entrenado en Stanford y previo asesor del Ministro de Trabajo, Alejandro Toledo, propuso un programa económico alternativo que lograría el ajuste estructural y la recuperación empresarial a menores costos sociales que las políticas de Rodríguez Pastor. Al mismo tiempo, el Presidente del Banco Central de Reserva, Richard Webb, anunció la posibilidad de seguir adelante sin ningún acuerdo explícito con el FMI. El mismo Belaúnde anunció que se pediría al Banco de la Nación otorgar al Gobierno US\$ 600m como fondos de contrapartida necesarios para activar un monto similar en préstamos blandos destinados a obras públicas. Estos inicios dirigidos a una forma de reactivación selectiva se pusieron, sin embargo, pronto en riesgo, cuando el FMI anunció su rechazo de ratificar su carta de intención por un préstamo "stand-by" de US\$ 300m. Enfrentado con esta respuesta el Gobierno vaciló y luego decidió dar una marcha atrás parcial: se apeló al FMI por una reconsideración, mientras no se empujó ni la reactivación selectiva propuesta ni los ajustes estructurales demandados por el FMI. Continuó la situación de deriva e incertidumbre.

Finalmente, en mayo el Primer Ministro Mariátegui pronunció un discurso político que contenía sólo lo suficiente para satisfacer a la clase media, por un lado, y, por otro, mantener en marcha las negociaciones con el FMI, sin presentar, sin embargo, un programa económico que pareciera justificar el apoyo hacia el Perú del Departamento de Estado de los Estados Unidos (incluyendo un préstamo blando de US\$ 60m para crédito industrial a tasas reales de interés positivas), del Comité de Gobernadores de los bancos extranjeros y del FMI. Con la inflación en aumento y una caída tanto en el PNB como en el ahorro en soles, Mariátegui propuso:

1. Incrementar los descuentos tributarios de las exportaciones no tradicionales;
2. Disminuir el impuesto general a las ventas;
3. Buscar los medios para eliminar las evasiones tributarias;
4. Prohibir las importaciones no esenciales; y
5. Refinanciar las deudas en dólares de algunas compañías.

Esta política representaba un intento de ganar tiempo para una posible renegociación de la deuda externa y un posterior dispendio antes de las elecciones generales que se realizarían en abril de 1985. Conforme esta fecha se acercaba, el Gobierno esperaba que las organizaciones internacionales se dieran cuenta de los efectos políticos del deterioro de la economía, especialmente de la industria y la demanda interna, y de lo adecuado de apuntalar políticamente a su propio partido como la mejor opción entre las alternativas que surgían. Para junio era claro que por sexto trimestre consecutivo el Perú había fracasado en llegar a los objetivos del FMI pero estaba aún negociando con la banca extranjera y el Club de París para la renegociación de su deuda (US\$ 2.5b y US\$ 1b, respectivamente). Sin embargo, la ayuda financiera del Gobierno norteamericano y la tolerancia internacional obtuvieron su recompensa en el rol confusionista del Gobierno peruano en las negociaciones para establecer un Club de Deudores y su eventual rechazo a participar en tal medida.

Sin embargo, la estrategia de confusión fue casi alterada cuando el Presidente del Banco Central de Reserva Webb propuso públicamente abandonar los acuerdos con el FMI e incumplir los pagos de intereses porque las proyecciones mostraban que entre 1985 y 1989 los pagos de intereses solos serían de US\$ 9—10 billones, más de la mitad de los ingresos por exportaciones proyectados, haciendo el problema del servicio de la deuda "intolerable". Estas declaraciones fueron inmediatamente desautorizadas por Mariátegui y Benavides, que temían que el llamado de Webb a una ruptura clara con el FMI

y un programa de reactivación a toda escala revelaría el verdadero sentido del programa "austeridad sin recesión" de Belaúnde: un tipo de prestidigitación por la cual se continuaban las negociaciones con el FMI y la banca extranjera y las organizaciones financieras internacionales, con cuentas creativas e intentos ficticios de cumplir con los objetivos, mientras se reactivaba el programa de obras públicas con financiamiento de préstamos blandos y gasto deficitario.

A pesar de estas "criolladas", la situación económica para mitad de año no había mejorado. De enero a junio la economía había permanecido virtualmente estancada. Se esperaba que el déficit en la balanza de pagos fuera de US\$ 1 billón (5.6% del PNB). El Perú ya tenía moras en los pagos de intereses de US\$ 90 millones, sobre la deuda externa que se esperaba totalizaría US\$ 13.5 billones para fin de año. La inflación durante el primer semestre del año había sido 47.6% y el sol se había devaluado en 46.8%. Los salarios reales habían caído en 30% durante los últimos dos años. No se habían cumplido los objetivos del FMI de enero a junio: por ejemplo, el déficit del sector público era 5.8% del PNB, contra un objetivo de 4.1%, y se esperaba fuera el 8% en todo el año. Ahora los estimados revelaban que bajo Belaúnde los gastos en armamentos se habían mantenido a niveles de US\$ 300 a US\$ 500 millones por año, a pesar de los esfuerzos por disfrazarlos, y las proyecciones mostraban que la proporción de los servicios de la deuda a las exportaciones llegaría al 90% de 1986 en adelante. Quizás el único brillo en esta sombría nube económica fue que el Gobierno peruano había asegurado un acuerdo para pagar su deuda de US\$ 1 billón con la URSS (básicamente por compra de armamentos) cambiando por productos como textiles, metales, pescado y café.

Para setiembre, el FMI empezó a aumentar la presión, advirtiendo que el acuerdo estaría en riesgo a no ser que se detuvieran los proyectos principales de inversión pública, se elevaran las tasas tributarias y se devaluara el sol. Nuevamente, en octubre, llamó a reducir el déficit del

sector público de 10.5% a 6% del PNB, un aumento en el impuesto a la gasolina y una devaluación del sol en 20%. Sin embargo, para entonces las moras en el pago de intereses habían aumentando a US\$ 140 millones (US\$ 95 millones adeudados a los bancos extranjeros y US\$ 45 millones a gobiernos y proveedores extranjeros) y reinaba la confusión sobre cuál era la política gubernamental y quién, al fin y al cabo, era responsable de ella.

Un mes después, los atrasos en el pago de intereses habían subido a US\$ 155 millones. El crecimiento del PNB esperado para 1984 era del 2%. Se esperaba que la liquidez declinara sobre el 20% y que la inflación llegara entre el 110% y 130q/o. El déficit del sector público sería de alrededor del 10% del PNB y los ahorros, la mitad de los cuales eran dólares, estaban en el 6 — 7% del PNB, el nivel más bajo desde 1950. Se esperaba que la deuda total como un porcentaje del PNB bajara de 80% al 52.3%. Las proyecciones sobre la balanza de pagos eran tan alarmantes que un economista estimó que aún con una moratoria de la deuda total por cinco años, todavía habría una brecha de pagos de US\$ 2 billones. Mientras tanto las renegociaciones de la deuda continuaban sin solución, por ausencia de un programa económico que asegurara la capacidad de reembolso del Perú sobre el término medio y de una aprobación formal o informal del FMI.

Para fin de año los atrasos en intereses totalizaron US\$ 30 millones. Para cubrir estos atrasos, el ex-Ministro de Economía Ulloa intentó conseguir un préstamo de los Gobiernos de México, España y Venezuela pero, con la oposición de Webb, sin éxito. El Gobierno parecía estar siguiendo una política de embrollarse, sin declarar una moratoria sobre su deuda externa y sin implementar medidas económicas diseñadas para asegurar su reembolso, y los acreedores extranjeros parecían haber llegado al límite de los costos sociales y políticos a los que estaban preparados a exigir por el reembolso. Durante 1984 el PNB había permanecido virtualmente estancado. El déficit del sector público había llegado al 8% del PNB; las exportaciones habían caído de alrededor de US\$ 4 billones a

US\$ 3 billones; el sub-empleo era de $57^{\circ}0$ y el desempleo había crecido de 8 a $12^{\circ}0$; y los salarios reales habían caído en $40^{\circ}0$ desde 1980.

En esta situación de virtual jaque-mate, el Gobierno impuso a través del Congreso un presupuesto para 1985 que le permitía a Belaúnde unos seis meses finales de gasto en obras públicas (hasta las elecciones y su retiro el 28 de julio) pero al costo de un déficit del sector público calculado entre $12^{\circ}0$ y $19^{\circ}0$ del PNB y una tasa esperada de inflación de $200^{\circ}0$. En enero, cuando los atrasos en los intereses sobre los préstamos de los bancos norteamericanos llegaron al límite de 180 días, cuando podían ser declarados "valor deteriorado" (pidiendo a los bancos cargarlos a sus ganancias), el Gobierno peruano hizo un pago aún más sorprendente de US\$ 60 millones por aviones Mirage.

A mediados de febrero Benavides renunció como Ministro de Economía y Finanzas. A pesar de su aparente ineptitud, la confusión alrededor de si la política económica estaba siendo realizada por el Presidente, el Primer Ministro o el Ministro de Economía —o por los tres— y las críticas paralelas del Presidente del Banco Central de Reserva, Benavides había al menos evitado cualquier otra crisis por una política de confusionismo. Por un lado, se había llegado a un punto muerto, ya que ninguna solución parecía posible para la ahora crónica y prolongada crisis económica del Perú sin una moratoria o reestructuración radical de su deuda externa, mientras, por otro lado, el FMI y los acreedores extranjeros del Perú temían que aplicando más presiones para reembolsos o políticas económicas "apropiadas" llevarían a un colapso político —o aún cataclismo— y amenazarían las posibilidades de futuras maniobras y reembolsos a largo plazo.

5. Limpiando la imagen

Con la designación de Guillermo Garrido Lecca como Ministro de Economía y Finanzas a mediados de febrero hubo un retorno a la "ortodoxia" en la política eco-

nómica. Mientras el juego de simulación terminó y se hizo cada vez más evidente a todos los observadores que el Perú iba a incumplir su deuda, no como resultado de alguna decisión política explícita (después de todo, se había rechazado el Club de Deudores y no se había anunciado moratoria alguna), sino por la clara incapacidad para pagar (aunque se hizo un esfuerzo para evitar el "valor deteriorado") y una vez que la banca extranjera y las instituciones financieras internacionales, influidas por Estados Unidos, reconocieron que las consecuencias políticas del ejercicio de la poca palanca que todavía les quedaba sobrepasaría cualquier posible beneficio económico o financiero, el camino estaba llano a una redefinición de la situación y a la búsqueda de nuevas soluciones. Sin embargo, en ese momento era claro que el Gobierno no tenía absolutamente ninguna posibilidad de ganar las próximas elecciones y la tarea era entonces lograr una salida lo más decorosa posible, dejando todas las decisiones y políticas importantes al nuevo equipo de política que asumiría sus responsabilidades el 28 de julio.

Así, las políticas de Garrido Lecca estaban dirigidas a manejar la crisis económica de manera que el Gobierno pudiera ser transferido exitosamente a fines de julio, pero sin tomar decisiones o medidas con implicancias a largo plazo. Esto esencialmente significaba tres cosas. Primero, intentó prevenir cualquier empeoramiento de la situación económica aumentando los precios controlados por el Gobierno, manteniendo los precios controlados por el Gobierno, manteniendo el déficit del sector público en $10^{\circ}0$ del PNB y aumentando la liquidez y las tasas de intereses reales. En segundo lugar, intentó re-establecer líneas de comunicación y credibilidad con los bancos extranjeros y las instituciones financieras internacionales. Finalmente, por medio de una serie de modestos pagos tuvo éxito en evitar la declaración de los préstamos del Perú como "valor deteriorado". Así, cuando finalizó su corto período en el Ministerio la situación de "stand-by" permanecía sin cambio: el Perú estaba más de seis meses atrasado en sus pagos de intereses, se habían abandonado los acuer-

dos con el FMI y no habían arreglos para reprogramar la deuda externa. Dejaba así a su sucesor las manos libres, pero vacías.

6. Para entender el manejo de la política económica en el Perú

A pesar de la magnitud y seriedad de la crisis económica del Perú tanto al inicio como durante el curso del Gobierno de Belaúnde, los problemas económicos nunca fueron de importancia primordial para el Presidente y siempre ocuparon un segundo lugar en sus preocupaciones políticas. Durante su período en la Presidencia dos fueron sus preocupaciones. La primera era defender y consolidar la democracia constitucional en el Perú, y ser el primer Presidente elegido democráticamente que le entregue la Presidencia a un sucesor elegido democráticamente en casi 75 años. Esta meta asumía importancia no sólo por sus convicciones personales y una vida dedicada a la política democrática sino también por el hecho de que la base de legitimidad de su Gobierno era que era constitucional (en contraste con las alternativas militares o revolucionarias violentas anti-constitucionales) y democrático (elegido por una mayoría y respetando la libertad de prensa, los procedimientos parlamentarios, etc.). A la luz de todo esto, cualquier medida o política, fuera económica o no, que amenazara poner en peligro este objetivo sería descartada.

La segunda preocupación principal de Belaúnde era continuar su noción de desarrollo. Arquitecto y planificador por profesión, había enseñado en universidades tanto en el Perú como en Estados Unidos y concebía el desarrollo como un proceso de literalmente construir al país. Durante su primer período en el Gobierno había iniciado la construcción de la carretera marginal que uniría la vertiente oriental de los Andes y la hoya amazónica con el resto del Perú y Sudamérica. También imaginaba una serie de canales uniendo los sistemas de ríos del continente y propiciando un desarrollo orientado hacia adentro de la selva, a la que consideraba la "última frontera" y la eventual "despensa" de Lima.

Nunca se cansaba de mostrar a los visitantes maquetas de proyectos de vivienda, represas, sistemas hidroeléctricos, redes viales, etc., y regularmente hacía viajes de inspección a los proyectos de obras públicas promovidos por su Gobierno. Consideraba a los críticos de estos proyectos, a los que proponían otros usos de los recursos disponibles o a aquellos que cuestionaban sus prioridades o la simple disponibilidad de los recursos para sus diseños grandiosos como personas de menos visión y de espíritu mezquino. Así, los asesores económicos que hablaban de proporciones costo—beneficio, que señalaban los problemas inflacionarios o de la balanza de pagos o que reclamaban falta de fondos eran considerados tecnócratas de visión estrecha que no podían simplemente ser ignorados, sino que debían y podían ser contravenidos cuando fuera necesario.

En el intento de lograr estos dos objetivos principales, Belaúnde podía contar con un número de recursos importantes cuya magnitud tendió a disminuir durante el curso de su período de gobierno. Un recurso importante, como se ha señalado, fue la legitimidad asociada con el hecho de que encabezaba un gobierno constitucional elegido en elecciones libres y honestas por un sólido 45% de la votación y con control de ambas Cámaras del Congreso (el Senado en coalición con el Partido Popular Cristiano). De esta forma, sentía y podía argüir que tenía el apoyo del pueblo y que representaba sus deseos y voluntad. Sin embargo, este recurso de legitimidad popular declinó dramáticamente en el curso del período de cinco años, especialmente después de las elecciones municipales nacionales de noviembre de 1983 cuando su partido perdió el control de prácticamente todas las municipalidades del país y luego de las elecciones presidenciales de 1985, cuando su partido obtuvo menos del 10% de la votación.

Un segundo recurso importante era el apoyo recibido inicialmente por su Gobierno por parte de importantes sectores organizados de la población. Mientras la elección de 1980 confirmó la influencia tradicional de su partido en la selva, en Lima y en el sur del país, también tuvo en-

tradas sustanciales en el territorio tradicionalmente del APRA. Más importante era el respaldo recibido de las élites provincianas y los empresarios, de la clase media, los profesionales y tecnócratas, de campesinos independientes privados y de todos los sectores de la empresa y las finanzas. Estos constituían importantes fuentes de apoyo, tanto por sus mayores niveles de participación y organización política como por los recursos económicos a su disposición. A pesar de un número de medidas políticas, en los primeros meses de Gobierno, dirigidas a consolidar el apoyo de estos sectores, en el transcurso del tiempo fueron gradualmente desapareciendo ya sea por medidas directas del Gobierno (el intento de eliminar el CERTEX, la reducción en el control de las importaciones y los niveles arancelarios, la intervención en bancos con problemas) o por el dramático declive de la economía (que fue atribuido en parte al Gobierno, ya sea por lo que hizo o por lo que no hizo) que directa y sustancialmente afectaban sus intereses.

El tercer recurso importante disponible para el Gobierno era el apoyo recibido del Gobierno de los Estados Unidos, la banca extranjera y la comunidad financiera internacional, en general. Aunque los eventos narrados en las primeras partes de este artículo podrían sugerir que el FMI y la banca extranjera siempre intentaron obtener los acuerdos más duros posibles, una revisión más serena sugiere que de hecho fueron bastante tolerantes y muy conscientes que éste era el Gobierno más favorable a sus intereses que podían tener bajo las circunstancias. Tres de los cuatro Ministros de Economía habían sido entrenados por y habían trabajado para corporaciones y bancos extranjeros y eran conscientes de y abiertos a sus intereses. Así, mientras los bancos norteamericanos, el Gobierno y las instituciones sujetas a su influencia obtuvieron lo que pudieron del Gobierno peruano, no estuvieron deseosos de empujarlo contra la pared en busca de sus intereses a corto plazo.

Frente a estos recursos o fuentes de apoyo el Gobierno de Belaúnde tenía que enfrentar una serie de restricciones. Una de éstas eran las Fuerzas Armadas.

Mientras, como hemos visto, las Fuerzas Armadas se retiraron a sus cuarteles a resguardar sus heridas luego de dirigir el país por doce años, su retiro fue ordenado y en términos negociados con los partidos políticos. Así, mientras las tensiones internas y los conflictos generados después de su experiencia en el Gobierno hicieron que las Fuerzas Armadas fueran reacias a asumir tales responsabilidades en el futuro cercano y ansiosas por recuperar su sentido de profesionalismo e independencia profesional, también estaban deseosos —y eran capaces— de defender sus privilegios y su visión de los intereses esenciales de la seguridad nacional. Siempre consciente de su expulsión ignominiosa del gobierno en 1968, Belaúnde estaba preparado a aceptar y defender su autonomía y sus privilegios, incluyendo la continuidad de un programa sustancial de abastecimiento de armamentos, a pesar de las condiciones de extrema austeridad y de virtual bancarrota del Gobierno, a cambio de su neutralidad y su apoyo. Más aún, a medida que la amenaza de Sendero Luminoso creció y las Fuerzas Armadas se involucraron cada vez más en la represión de sus actividades, el Gobierno se sintió obligado a intentar cubrir los importantes abusos de los derechos humanos asociados con la estrategia de "guerra sucia" de las Fuerzas Armadas, aun cuando esto erosionaba su argumento de ser tanto constitucional como democrático.

Como hemos mencionado, empezando con la quema de las ánforas electorales en Chuschi, Sendero Luminoso rápidamente incrementó el número y la seriedad de sus actos terroristas, primero en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Andahuaylas y luego en la sierra norte y central, aunque no con el mismo nivel de intensidad. Aunque en ningún momento Sendero Luminoso representaba una amenaza real de derrotar al Gobierno, sí contribuyó sustancialmente a su desestabilización, manteniendo la iniciativa política, erosionando el prestigio (nunca muy alto) y la imagen de las Fuerzas Policiales, creando un clima de inseguridad, debilitando la autoridad del Gobierno y contribuyendo a una sensación de desamparo e incompetencia. También tuvo un impacto econó-

mico sustancial, tanto a través de la destrucción de infraestructura y la paralización de actividades económicas en algunas áreas, como a través del gasto de recursos en el intento de suprimirlo y controlarlo.

La tercera restricción sobre el Gobierno eran los sindicatos y otras organizaciones populares. En contraste con la mayoría de los otros partidos, el Partido Acción Popular nunca había intentado crear un sindicato o un ala campesina o ganar control sobre organizaciones de obreros o campesinos. Aunque recibió un considerable respaldo electoral del campesinado en el sur y el centro del país, ninguna de las dos principales organizaciones campesinas —la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA)— tenían su simpatía. En comparación con su primer período de gobierno, Belaúnde enfrentaba ahora una situación en la que los trabajadores y los campesinos, estaban, ambos, mejor organizados y más aún, mucho más militantes. La CGTP, controlada por el Partido Comunista, organizó una serie de huelgas generales con distintos grados de éxito y, a pesar de los esfuerzos de un Ministro de Trabajo excepcionalmente hábil, y de la creación de una comisión tripartita, las huelgas y la protesta laboral, especialmente entre los trabajadores del sector público, eran una restricción constante sobre el Gobierno. Aunque dicha militancia no impidió una sustancial declinación en los salarios reales durante el período, la presencia continua de huelguistas marchando, siempre visible para los funcionarios del FMI en sus frecuentes visitas al país, significaba que los costos sociales de las medidas de austeridad propuestas eran claramente evidentes y jugaban un rol importante en la negativa del Gobierno a imponer un tratamiento de shock o poner en funcionamiento total las medidas propuestas por sus asesores económicos (tanto nacionales como extranjeros). Por su parte, las organizaciones campesinas hicieron causa común con los agricultores privados e independientes en una defensa, algo menos exitosa, de sus intereses comunes ante la presencia de desastres naturales y los tér-

minos desfavorables de intercambio para la agricultura.

Otra restricción sobre el Gobierno era el sector empresarial, especialmente los industriales. Aunque el sector financiero podía considerarse el actor económico —conjuntamente con los especuladores— que emergieron más exitosamente del período, no fue escamoteado ya que un banco fue disuelto y varios más fueron obligados a fusionarse y fueron reorganizados. A pesar de todo, fue la actividad productiva, especialmente la dedicada al mercado interno, la que más sintió el impacto de la crisis y de la política económica del Gobierno. Aunque la industria no estaba en capacidad de defenderse adecuadamente en esta situación, sí tuvo éxito en bloquear sucesivos intentos de eliminar exoneraciones tributarias para las exportaciones; se las arregló para reimponer el control sobre las importaciones y elevar los aranceles previamente dismunidos; por largo tiempo fue capaz de retener tasas de interés negativas; y hacia el final del período obtuvo un relajamiento en las restricciones crediticias y un veto legal sobre las bancarrotas, así como un compromiso tibio a la reactivación. Quizás lo más importante fue su éxito en evitar que el Gobierno pusiera en práctica el tipo de políticas de estabilización a toda escala que fueron populares por un tiempo en el Cono Sur.

Es bastante curioso que una de las principales restricciones sobre la política económica del Gobierno fueron las tensiones y los conflictos dentro de sus propias filas que, hasta cierto punto, reflejaban las tensiones y los conflictos inherentes en la necesidad de la supervivencia económica y la austeridad, por un lado, y, por el otro, la supervivencia política y la prosperidad. Quizás el menos "ideológico" de todos los partidos, Acción Popular toleraba una amplia gama de posiciones en su interior. Esto era tanto una debilidad como una fuerza: una debilidad porque abría la puerta a conflictos y divisiones (como ocurrió en el período 1967-68) y a menudo significaba que las políticas partidarias eran incoherentes y giraban alrededor de personalidades dominantes, pero una fuerza porque permitía al partido ser políticamente flexi-

ble, apelar a una amplia y a menudo contradictoria gama de intereses dentro del electorado y presentar una imagen inclusiva más que exclusiva, ya que se podía encontrar lugar para prácticamente cualquiera dentro de sus filas. El factor de unidad era la lealtad hacia su fundador y caudillo, Fernando Belaúnde, quien, sin embargo, prefería conservar su capital político no interviniendo en los asuntos cotidianos del partido.

Durante el segundo gobierno de Belaúnde una fuerte rivalidad emergió rápidamente entre dos figuras —Manuel Ulloa y Javier Alva— aunque hacia el final un grupo de "terceristas" emergió, centrado alrededor de la esposa de Belaúnde. Como Primer Ministro y Ministro de Economía durante la primera mitad del Gobierno, la base de poder de Ulloa se encontraba dentro del Ejecutivo. Reunió en torno suyo un equipo capaz de jóvenes economistas conservadores y disfrutó tanto de las ventajas como desventajas de su puesto. Aunque sus objetivos iniciales de política eran cercanos a aquellos de la escuela de estabilizadores económicos del Cono Sur (con su complemento de "Chicago y Boston boys"), desde el inicio éstos fueron templados por la relativamente más débil posición del Gobierno de Belaúnde (en comparación con sus vecinos autoritarios), por la resistencia dentro del partido a medidas más drásticas, por la preferencia de Belaúnde en buscar metas políticas más que económicas y por las propias ambiciones políticas personales de Ulloa que serían arriesgadas por medidas políticamente impopulares.

La base política de Alva estaba en el partido y en el Congreso. Un abogado provinciano con una combinación de tendencias autoritarias y populistas, había permanecido en el Perú manteniendo el aparato del partido vivo durante los doce años que muchos de sus colegas habían disfrutado de un "dorado exilio" en el exterior. Un político de maquinaria magistral, a través de los años había acumulado una enorme deuda de capital político dentro del partido cuyo aparato dominaba completamente. Utilizó tanto las bases del partido como del Congreso para montar una camraña guerrillera de oposición a las medi-

das de austeridad económica, políticamente impopulares, y donde se necesitaba la aprobación del Congreso era aliado político difícil. La siempre presente posibilidad de una revuelta partidaria o congresista contra las medidas consideradas muy impopulares era una clara restricción sobre las acciones del Ejecutivo.

Como hemos visto, el resultado fue un intento de "chilenización" de la economía en cámara lenta. Bajo la presión del FMI y sus propios asesores económicos el Gobierno anunciaba medidas de austeridad, pero sin ponerlas en práctica completamente; demoraba medidas hasta que representaban "muy poco, muy tarde"; o cancelaba los efectos de algunas medidas de austeridad con medidas paralelas dirigidas a aliviar su impacto. Esto se encontraba en línea con la política de Belaúnde de "austeridad sin recesión". El Gobierno no tenía el valor político ni los recursos políticos para llevar adelante un programa de austeridad totalmente desplegado ni la visión política ni el coraje para intentar una reestructuración radical de la economía de manera de obtener una reactivación sin austeridad.

Ya que su meta fundamental era la supervivencia —en la causa de consolidar la democracia— y ya que nunca lideró suficientes recursos políticos o de otro tipo sobre actores políticos claves, el único camino abierto fue el intento de "pasar por el embrollo", avanzando y retrocediendo, tomando medidas y otorgando concesiones, haciendo y rompiendo promesas, utilizando subterfugios y comprometiéndose en interminables ruedas de transacciones con recursos cada vez más disminuidos. En otras palabras, estaba involucrado en una suerte de juego de suma negativo en el que ambos, el Gobierno y sus interlocutores, se volvieron progresivamente más débiles; mientras tanto, los recursos como las opciones disminuían.

Así, para el final de su período el Gobierno había perdido toda legitimidad, sufriendo una derrota récord en las elecciones de 1985; la economía y, con pocas excepciones, la mayoría de los actores económicos estaban en una posición aún peor que la de 1980; y hasta el FMI y los

bancos extranjeros encontraron su palanca reducida. Las políticas de austeridad como se dieron en el Perú de 1980 a 1985 muestran, por un lado, la enorme elasticidad de la democracia para absorber los conflictos y las tensiones asociadas con un progresivo deterioro de la calidad de

vida y, por otro lado, los límites de la austeridad. En lo que quizás sea un típico estilo andino, Perú había fatigado a sus atormentadores y traficantes de austeridad mostrándoles que, en el análisis final, sirve para nada azotar a un caballo muerto.